KAJIAN SISTEM KONTRAK *TURN-KEY* DITINJAU DARI ASPEK HUKUM

Oleh : Basuki

Abstraksi

Kontrak menggunakan skema turn-key secara ekonomi akan sangat meringankan pemilik, karena tidak perlu disediakan dana selama proses perecanaan dan pelaksanaan proyek. Dana disediakan tunai saat pekerjaan sudah benar benar selesai dan siap untuk dioperasikan, selama preoses ini seluruh dana berasal dari pihak penyedia jasa. Pemilik proyek dalam hal ini bukan tanpa resiko, mutu pekerjaan yang rendah akan menjadikan umur pakai bangunan pendek hingga mungkin BEP tidak tercapai. Modal yang demikian besar tertanam beresiko untuk tidak bisa kembali atau merugi atau paling tidak selama operasional biaya perbaikan dan pemeliharaan menjadi sangat tinggi akibat mutu yang rendah.

Kata Kunci: **Kontrak, Konstruksi, Turn-Key**

PENDAHULUAN

Jenis kontrak kerja juga senantiasa berubah dan berkembang mengikuti tuntutan masyarakat yang selau berubah. Kontrak kerja konstruksi untuk pekerjaan kecil pada proyek pemerintah maupun swasta kebanyakan menggunakan sistim kontrak tradisional (*Lump sum, Cost Plus*) akan tetapi untuk proyek–proyek besar dan kontrak *multy years* umumnya digunakan kontrak non tradisional (Turn-key, BOT,BOOTdll).

Pada pekerjaan sektor swasta kontrak kontrak non tradisional banyak digunakan baik turn-key maupun BOT, pemilihan ini dimaksudkan agar pemilik terhindar dari resiko kegagalan bangunan yang terlalu besar akibat kesalahan perencanaan dan pelaksanaannya. Kontrak non tradisional mensyaratkan modal yang sangat besar bagi penyedia jasa karena semua biaya pelaksanaan harus ditanggung mulai dari survey, perijinan ,perencanaan, pelaksanaan pekerjaan hingga bangunan bisa beroperasi. Bagi penyedia jasa apapun jenis kontrak myang diajukan tidak ada kendala , karena bagaimanapun target pekerjaan yang hendak dicapai hanya terdiri :

1. Biaya ekonomis (tidak harus biaya terendah)
2. Kualitas pekerjaan (terjaga)
3. Jangka waktu penyelesaian (secepat mungkin)
4. Menguntungkan

B. STRATEGI KONTRAK

Dalam mempersiapkan *bid package*, Pemilik biasanya membuat *engineering studies* untuk menentukan parameter dasar proyek. Mulai dari identifikasi jenis fasilitas utama yang diperlukan, kapan target operasionalnya, *desired project life*, fasilitas-fasilitas penunjang, dan estimasi biaya awal. Dari informasi ini, didapat perkiraan ruang lingkup dan urutan pekerjaan.

1. *Konrak cost plus – fast track* bisa jadi pilihan untuk mempersingkat scheduleproyek setelah menganalisa resiko-resiko dan kebutuhan / prioritas proyek, Pemilik kemudian membuat strategi konrak. Pemilik harus berpengalaman dalam mengendalikan pekerjaan design dan konstruksi, jenis kontrak ini akan tepat dipilih. Jika pemilik tidak berpengalaman dan kurang mampu menyusun skala prioritas dana kan menjadi jauh dari perkiraan.
2. Kalau Pemilik berpengalaman dalam pengadaan barang (*procuremen*t), untuk pekerjaan konstruksi mereka bisa *supply main equipment* / materials (*free issue materials*). Sedangkan pekerjaan fabrikasi dan instalasi diserahkan *lump sum* ke Kontraktor. Disini kontraktor menjadi penyedia jasa pemborongnan tenaga dan perlatan konstruksi saja, jenis kontrak ini banyak diadopsi pemilik swasta untuk menekan anggaran dan terjamin mutu bahannya. Kontrak seperti ini jarang dilaksanakan pada sektor pemerintahan karena pemilik pekerjaan hanya puya kewenwngan menggunakan anggaran bukan pemilik dana..
3. Jika pekerjaan design dan konstruksi dianggap beresiko, maka Pemilik bisa membuat 2 paket konrak *lump sum* (perencanaan dan kemudian konstruksi) untuk memanfaatkan keahlian dan pengalaman Kontraktor dan Konsultan. Kontrak jenis ini palinh lazim digunakan pada pekerjaan pemerintah maupun swasta. Pemisahan tanggungjawab jelas dan langkah teratus dan mudah dipantau.
4. Pilihan lain adalah konrak EPC, *Design&build*, *Turnkey*. BOT dimana satu perusahaan kontraktor akan menangani seluruh pekerjaan, dari design sampai dengan konstruksi dan *commissioning*. Keterlibatan Pemilik sangat minimal dalam konrak jenis ini. Tentunya urusan “memindah resiko” ke Kontraktor ini akan sejalan dengan harga proyek yang harus dibayar oleh Pemilik. Dari sisi Kontraktor, semakin besar resiko yang harus mereka tanggung dan manage, semakin besar potensi keuntungan

proyeknya. Untuk menghindari hasil kerja yang tidak sesuai pemilik bisa memperpanjang masa pemeliharaan atau menunda pembayaran sestelah masa pemeliharaan selasai. Asuransi bisa dipilih untuk menjamin mutu hasil kerja kontraktor .

Pemilihan jenis kontrak oleh pemilik juga akan sangat ditentukan oleh mekanisme pengadaan pelelangannya, pada proyek pemerintahan pemilihan jenis kontrak harus menyesuaikan Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah yang berlaku yang sekurang-nya meliputi :.

- Undang-Undang Jasa Konstruksikon UU.no 18/1999
- PP.28/2000 tentang Peran Serta Masyrakat Jasa Konstruki
- PP.29/2000 tentang Penyelenggaran Jasa Konstruksi
- PP.30/2000 tentang Penyelenggaraan Pembinaan Masyarakat Jasa Konstruksi
- PP 140/2000 tentang Pajak Penghasilan Hasik Jasa Konstruksi
- UU 22/1999 tentang Otonomi Daerah
- UU.23/99 Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah
- Per Pres 54/2010 Pengadaan Barang Jasa Pemerintah
- Keppres No.8 Tahun 2003 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Barang /Jasa Instansi Pemerintah
- UU No.9 / 1995 tentang usaha kecil
- UU No.5 tahun 1999 tentang larangan praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat.

Pemilik perlu menentukan pilihan jenis konrak yang akan digunakan sedini mungkin, hal ini akan berpengaruh terhadap penyusunan *scope of work.* Namun pemilihan jenis kontrak pada pekerjaan pemerintah tidak mungkin dipercepat melebihi batas waktu yang telah sesuai dengan kebijakan pemerintah sendiri.

Berbagai jenis konrak di atas umum digunakan baik pada sektor pemerintahan maupun sektor swasta, beberapa diantaranya akan memiliki perbedaan dalam pelaksanaan kontrak terebut. :

B. TURN-KEY

Jenis kontrak Putar Kunci/*Turnkey* lazim digunakan pada pekerjaan industi dan pertambangan, dalam hal ini pemilik pekerjaan tidak akan mengeluarkan modal jika belum yakin pekerjaan konstruksi pabrik/tambang mereka siap untuk berproduksi. Pemilik mendapat kesempatan untuk memutar modal terlebihdahulu sampai dengan pekerjaan selesai

hingga mungkin memperoleh keuntungan atas perputaran modal tersebut. Keadaan tesebut tentu lebih ringan dibanding jika harus ada dana *standby* bagi pekerjaan konstruksinya.

Turn-key merujuk pada sesuatu yang siap untuk segera digunakan, umumnya digunakan dalam penjualan atau penyediaan barang atau jasa. *Turnkey* sering digunakan untuk menggambarkan sebuah rumah yang dibangun di atas tanah pengembang dengan pengembang membiayai semua hingga siap untuk dihuni pelanggan/ pembeli. Apabila seorang kontraktor membangun sebuah rumah/bangunan dengan " *turnkey* " mereka akan mengerjakan bingkai struktur dan menyelesaikan interior. Semuanya selesai termasuk lemari dan karpet. *Turnkey* umumnya digunakan dalam industri konstruksi, misalnya, di mana ia mengacu pada bundling bahan dan tenaga kerja dengan sub-kontraktor. .

Turn key sangat mirip dengan kontrak Rancang-Bangun/ *Design Build* , pada jenis kontrak ini sangat mungkin untuk memisah pekerjaan perancangan dengan pelaksanaan konstruksinya walaupun dilakukan oleh satu penyedia jasa. Penyedia jasa bisa langsung mendapat upah jika menggunakan skema pembayaran termyn sesuai volume pekerjaan yang telah terselesaikan.

Kontrak Rancang Bangun / *Design Build* . Penyedia Jasa bertanggung jawab secara total (perencanaan dan pelaksanaan). Walaupun mungkin hal ini bermanfaat bagi Pengguna Jasa, namun kurang menguntungkan karena pengawasan kurang pada proses perencanaan dan sulit melakukan perubahan pada pelaksanaan. Penyedia Jasa bertanggung jawab atas perencanaan sesuai keinginan Pengguna Jasa termasuk semua disiplin (sipil, mekanikal, elektrikal, dsb). Pembayaran secara termyn, bukan sekaligus setelah pekerjaan selesai

Turnkey sama dengan *Design Build*, hanya berbeda dalam cara pembayaran yang dilakukan sekaligus setelah pekerjaan selesai seluruhnya. Mungkin dalam *Turnkey* dapat ditambahkan permintaan kepada Penyedia Jasa untuk mengoperasikan apakah dalam masa uji coba atau melalui kontrak BOT.

Beberapa Pengertian Bentuk Kontrak Rancang Bangun (Design Construct/Turnkey).

- Pekerjaan Perencanaan/Design dan pelaksanaan diborongkan kepada satu Penyedia Jasa
- Istilah Rancang Bangun/*Design Build* lebih tepat FIDIC membedakan *Design Build* dengan *Turn Key* dari aspek pembayaran.
- Penyedia Jasa mendapatkan imbalan jasa perencanaan dan biaya pelaksanaan

- Penyedia Jasa – Perencanaan, menerima tugas dari Penyedia Jasa yang biasa disebut Turn Key Builder (bukan dari Pengguna Jasa)
- Biasanya tidak ada Pengawas dari Pengguna Jasa, tapi yang ada wakil (Wakil Pemilik)
- Perlu Jaminan Pembayaran dari Pengguna Jasa, bila proyek didanai sepenuhnya lebih dulu oleh Penyedia Jasa (*Turn Key*)

“**Gilbreath” : Design Build**.

- Pendelegasian tugas kepada satu perusahaan
- Setelah selesai mungkin saja Penyedia Jasa meng-operasikan fasilitas atau menyewa fasilitas atas persetujuan Pengguna Jasa
- Penyedia Jasa biasanya memborongkan lagi kepada Sub.Penyedia Jasa tapi dia tetap bertanggung jawab
- Pengguna Jasa masih punya kewajiban antara lain perizinan
- Bentuk ini mengandung resiko komersial karena pekerjaan tergantung kepada stabilitas keuangan Penyedia Jasa tunggal

a. Analisa Resiko Kontrak Turn-key

Resiko didefinisikan sebagai kemungkinan terjadinya kerugian atau kecelakaan. Dalam proyek engineering atau konstruksi, resiko umumnya diartikan sebagai kemungkinan terjadinya kerugian finansial.

Resiko dalam melaksananankan pekerjaan akan selalu ada hingga perlu strategi untuk menhadapi semua resiko yang timbul apakah memamg harus dihindari, dialihkan ke pihak lain, atau diterima karena tidak ada pilihan lain. Resiko timbul akibat adanya ketidak pastian dalam pelaksanaan pekerjaan (*unpredictable*) baik karena factor ekternal (cuaca,alam,politik,dll) maupun akibat factor internal (desain,pelaksanaan). Untuk proyek skala besar, check-list resiko bisa berupa :

1. *Resiko lokasi*. Status kepemilikan tanah, lokasi terletak di daerah gempa / banjir / angin topan,kondisi geoteknis, penemuan arkeologis. Resiko lokasi tentu saja bisa dibagi (*share*) dengan pemilik karena keputusan saat pemilihan lokasi menjadi tanggung jawab pemilik . Sementara resiko lokasi yang berkait dengan keputusan desain menjadi tanggung jawab penyedia jasa. Survey –survey awal yang mendetail

sangat membantu menghindari kerugian kedua belah pihak hingga studi kelayakan menjadi sangat menentukan.

2. *Resiko design / konstruksi*. Kesalahan design, masalah constructability, produktivitas tenaga kerja,kecelakaan kerja, kerusakan material / *equipment* selama pengiriman, *schedule delay*. Resiko setelah penendatangan kontrak beralih kepada penyedia jasa semua keputusan desain berdasar data yang ada menjadi sangat berarti. Kelengkapan data dari hasil survey dan penyelidikan awal menentukan berhasil tidaknya pekerjaan. Detail perencanaan dan menejemen pelaksanaan menjadi penentu berikutnya terhadap sukses tidak suatu pekerjaan. Keuntungan dan kerugian pelaksanaan dapat diperkirakan sejak perencanaan telah selesai, tahap pelaksanaan tinggal bagaimana melaksanakan penghematan atau berjalan pada jalur rencana kerja.
3. *Resiko ekonom.i* Inflasi, perubahan hukum perpajakan, fluktuasi harga komoditas, perubahan kurs mata uang asing, kalangkaan material. Resiko eknomi pada umumnya bisa dibagi dengan menggandeng pihak ketiga yaitu asuransi agar bisa menekan kerugian sesedikit mungkin meskipun tidak sering terjadi namun resiko yang ditimbulkan cukup besar.
4. *Resiko politik.* Perubahan kebijakan pemerintah, proyek ditentang oleh masyarakat, perang, embargo. Meski jarang terjadi kecuali untuk proyek yang berjangka cukup panjang resiko ini mutlak dikaji secara serius karena bisa berdampak fatal.
5. *Resiko lingkungan hidup.* Perlindungan terhadap fauna / flora langka di sekitar lokasi proyek, kontaminasi lingkungan akibat limbah, penurunan kualitas udara – air – tanah dalam jangka panjang. Resiko ini mestinya telah dihitung sejak perencanaan hingga kemungkinan terjadi dan dapak yang ditimbulkan sudah bisa diprediksi dengan baik.

Pada *phase* awal proyek (study kelayakan), seperti penentuan lokasi, kepemiikan lahan, peruntukan ,legal formal, jenis usaha semua resiko pekerjaan ini berada di tangan Pemilik. Pada waktu konrak ditandatangani, sebagian besar resiko berpindah ke kontraktor. Jadi Pemilik perlu memperhatikan perbedaan mekanisme *risk transfer* pada jenis konrak ini, pada beberapa instansi usaha yang masih belum sepenuhnya swasta bahkan pembayaran dilakukan setalah masa pemeliharaan selesai. Pemilik harus benar benar yakin bahwa hasil kerja kontraktor telah sesuai dengan mutu yang disepkati atau standar tertentu. Pemilik tidak akan dirugikan akibat kerja yang tidak sesuai standard mutu karena pemilik tidak menggunakan

jasa pengawas . Resiko beralih kepada pemilik setelah masa pemeliharaan selesai, kebijakan pemakai lebih menentukan tingkat resiko disbanding dengan keadaan hasil konstruksi. Pengawasan dan kesepakatan mutu serta desain telah menjadi standar yang ditentukan sebelumnya hingga kesalahan sampai tahap operasional kecil.

Faktor Resiko	**Pemilik**	**Penyedia Jasa**
Resiko lokasi	Kepemilikan, Peruntukan, Bencana Alam,	Ijin, Geologi Tanah, Bencana
Resiko design / konstruksi	Mutu Rendah Kurang Sesuai Keinginan	Kesalahan desain konstruksi, Menejemen proyek,
Resiko ekonomi	Opersional tinggi BEP panjang Kerugian	Inflasi Perubahan Pajak Kurs Mata Uang Kenaikan/kenaikan Harga
Resiko politik	Penghentian Operasional	Kebijakan Pemerintah Embargo Perang Penolakan Masyarakat
Resiko lingkungan hidup	Dampak Lingkungan saat Operasional	Perlindungan Flora/fauna Dampak Lingkungan

Tabel1; Pembagian Resiko

b. Kontrak Turn-key Pada Proyek Pemerintah dan Swasta.

1. Kontrak Multi Years Pemerintah.

Kontrak tahun jamak adalah kontrak yang pelaksanaan pekerjaannya mengikat dana anggaran lebih dari 1 (satu) tahun sebagaimana Keputusan Presiden Nomor 80 Tahun 2003 pasal 30 ayat (8) atau kontrak yang waktu pelaksanaannya lebih dari 12 bulan sesuai dengan Penjelasan atas Keputusan Presiden Nomor 80 Tahun 2003 pasal 30 ayat (8) dan Lampiran I Bab II E 1. a. Kontrak ini sering kali menggunakan skema turn-key karena faktor ketidakpastian yang ada di dalamnya jauh lebih banyak, pemilik berusaha mengurangi resiko kerugian dengan memyerahkan resiko pada kontraktor. Durasi waktu yang panjang akan berdampak pada jumlah resiko yang makin banyak saat pekerjaan konstruksi berlangsung.

Dalam pengadaan barang jasa yang dibiayai APBN/APBD, pemerintah tidak mengizinkan adanya alokasi dana untuk kegiatan yang tidak bisa dihitung pada saat penandatanganan kontrak. Termasuk dalam kategori ini adalah alokasi dana untuk

biaya tak terduga. Untuk kontrak harga satuan, semua resiko-resiko pelaksanaan harus sudah dicakup dalam nilai harga satuan yang tercantum dalam kontrak, denga kata lain tidak diadakan tawar menawar harga. Untuk kontrak lainnya (lumpsum atau terima jadi), resiko-resiko harus sudah masuk dalam perhitungan harga yang pasti. Keputusan Presiden Nomor 80 Tahun 2003 hanya mengizinkan perubahan kegiatan dalam kontrak yang penambahannya maksimum sebesar 10 persen dari nilai kontrak awal, sebagaimana ketentuan dalam Lampiran I Bab II butir D. 1. g. 3).

Untuk menghindari kerugian akibat pelaksanaan yang kurang baik, sesuai dengan ketentuan dalam Keputusan Presiden Nomor 80 Tahun 2003 Lampiran I Bab II butir D. 2. f. 4) besar jaminan pemeliharaan adalah 5% dari nilai kontrak. Jaminan ini akan dibayar setelah masa pemeliharaan selasai

Kelalaian penyedia barang/jasa dalam menangani pemeliharaan dibebankan pada jaminan pemeliharaan sedangkan kelalaian dalam menangani kerusakan bangunan dibebankan pada jaminan pelaksanaan. Bilamana nilai kerusakan bangunan lebih tinggi dari nilai jaminan pelaksanaan maka penyedia barang/jasa tetap harus memperbaiki bangunan tersebut sesuai dengan Undang-undang Nomor 18 Tahun 1999 tentang Jasa Konstruksi pasal 25 ayat (1) dan (2) dan dikenakan sanksi administrative dan pidana sebagaimana pasal 41 dan dituntut ganti rugi atau digugat secara perdata (Keppres No. 80 Tahun 2003 pasal 49).

2. Kontrak Khusus Swasta

Kontrak Turn-keys pada instansi swasta meskipun tidak terikat undang undang seperti kontrak pekerjaan pemerintah, pada umumnya kontraktor akan mengadopsi peraturan pemerintah dan standard internasional baik dari FIDIC maupun dari AIA. Mekanisme pengadaan jasa konstruksi pun sama dengan pengadaan jasa di pemerintah, hal yang membedakan dengan proyek pemerintah adalah negosiasi.

Penentuan harga jasa pemborongan pada sector swasta bersifat luwes hingga kemungkinan tawar manawar harga dilakukan secara transparan. Kontraktor leluasa menentukan factor resiko atas semua yang akan dihadapi selama masa pengerjaan. Hal yang bisa di negosiasiak meliputi :

1) Tingkat Suku Bubunga Pinjaman Bank
2) Eskalasi Harga

3) Batas Keuntungan Wajar

4) Biaya tak terduga

Untuk menghindari kerugian akibat pelaksanaan yang kurang baik, beberapa perusahaan mengikuti ketentuan dalam Keputusan Presiden Nomor 80 Tahun 2003 Lampiran I Bab II butir D. 2. f. 4) besar jaminan pemeliharaan adalah 5% dari nilai kontrak. Beberapa perusahaan yang lain tidak memberlakukan jaminan pemeliharaan akan tetapi membayarkan seluruh biaya saat masa pemeliharaan telah selesai (FHO). Kelalaian penyedia barang/jasa dalam menangani pemeliharaan dibebankan pada jaminan pemeliharaan sedangkan pada pembayaran setelah FHO kelalaian tidak dimungkinkan karena akan memperpanjang waktu pembayaran. Kelalaian dalam menangani kerusakan bangunan saat uji coba dibebankan kepada kedua pihak jika terjadi akibat operasional yang melebihi ketentuan pelaksanaan. Kerusakan bangunan berapa besarnya tetap harus diperbaiki karena kontraktor akan berusaha memelihara kepercayaan yang diterimanya. dan sangsi administrative berupa daftar hitam perusahhan mugkin diberikan dan pidana sebagaimana pasal 41 dan dituntut ganti rugi atau digugat secara perdata (Keppres No. 80 Tahun 2003 pasal 49) jika memeng kontraktor nyata-nyata ingkar.

Pada pengadaan barang /jasa, selain aspek hokum dan good governance sebagai factor utama, dibutuhkan prinsip-prinsip yang kuat dalam pengadaan tersebut yaitu

1. Efisien

   Efisien dalam hal ini adalah menggunakan daya yang terbatas untuk mencapai sasaran dalam waktu yang sesingkat singkatnya dan dapat dipertanggungjawabkan

2. Efektif

   Dapat diartikan sesuai dengan kebutuhan dan memberikan manfaat yang sebesarbesarnya sesuai dengan yang ditetapkan pemerintah

3. Persaingan sehat

   Persaingan sehat diberlakukan diantara penyedia jasa melalui pelelangan /seleksi yang memenuhi persyaratan yang berdasarkan dengan ketentuan yang ada

4. Transparant dan terbuka

Transparant dan terbuka diberlakukan dalam penyampaian Informasi dan ketentuan tentang pengadaan barang dan jasa bagi yang berminat mengikuti dan bagi masyarakat luas.

5. Akuntabilitas

Daftar Pustaka

……………., 2005, Keputusan Presiden Nomor 80 tahun 2003, Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah, Nuansa Mulia, Bandung

http://www1.fidic.org

http://know.brr.go.id/dc/articles/20071024_Bentuk-bentuk_Kontrak_Konstruksi_

Iman Suharto, Ir, Manajemen Proyek dari Konseptual sampai operasional, Erlangga, Jakarta, 1995

Nazarkhan Yasin, 2003, Mengenal Kontrak Konstruksi di Indonesia, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta